

cmchao / July 19, 2011 07:59AM

[《原住民族自治法》草案不符合真實自治辨析\(中\)](#)

《原住民族自治法》草案不符合真實自治辨析(中)

2011-7-14 20:45 作者：拔尚(蕭世暉)、林淑雅 32

7.《聯合國原住民族權利宣言》第4條規定，「原住民族行使自決權時，於其內政、當地事務，及自治運作之財政，享有自主或自治權」；第20條則規定，「原住民族有權維持與發展其政治、經濟與社會體系或制度，有權確保享有自己的維生與發展方式，並自由從事傳統及其他形式的經濟活動。原住民族遭受剝奪其維生及發展方式時，有權獲得公正公平的糾正。」同樣的，《基本法》既以「保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展」(《基本法》第1條)為目的，依民族自治精神調整國家法律制度，就是讓原住民族維生與發展方式獲得肯定、讓原住民族獲得自主性的必要途徑之一。

國家之所以尚未能依法於3年內以《基本法》原則修正、制定或廢止相關法令，主要原因似乎是無法界定中央政府與各原住民族的權限，以及無法信任各原住民族的規範體系——特別是在涉及土地與自然資源的議題上。原住民族自治作為國家(主要為中央政府)與民族(不是鄉鎮長或代表)建立互信、尋求「共榮共存」(《基本法》第1條)的動態過程，《原住民族自治法》草案自無庸迴避歷史上國家對原住民族土地與自然資源剝奪的事實，並可以此為前提，設計讓民族生態規範、管理模式、管理機制得以現身的程序。

這樣的程序存在，也有機會讓相關國家法律逐步調整成更具族群正義、更具規範有效性。畢竟，《憲法》原住民族條款、《基本法》、《聯合國原住民族權利宣言》，都是「關注原住民族過去由於殖民統治及其土地、領域與資源被剝奪等原因，而遭受歷史不正義，使得他們無法依照其自身需求及利益行使其權利」(《聯合國原住民族權利宣言》前言第6段)而出現的。

二、自治的程序、定位與權限

1.各原住民族自治與否，取決於「各民族」意願，而不是目前座落於各民族傳統領域土地上的「鄉鎮市區」及「設籍原住民」的意願。《原住民族自治法》草案第9條第1、2項，要求自治區籌備必須與預定自治區域內之鄉鎮市區公所聯合發起，且應經過該鄉鎮市民代表會與直轄市議會同意，由設籍原住民聯署發起，使其民族意願與主體模糊不明，顯然背離民族自治精神。

2.為確認民族自治意願所進行的個人連署(倘各民族亦認為適當的話)，《原住民族自治法》草案第12條第2、3項定有設籍與年齡限制。但依據《聯合國原住民族權利宣言》第35條，「原住民族有權決定個別成員對其社群應負的責任」，因此，具備何種條件的民族成員有權參與自治籌備的意願表達，也應該由各該民族自行決定。原住民族在定義上既然與傳統領域土地密切關連，各民族如何看待個別成員與其領域自治的連帶或全部或一部失權，並不適合單純以國家的戶籍制度論斷。

《原住民族自治法》草案未顧及設籍與不設籍「民族成員」、設籍之非民族成員對各該民族的意義，以致於對自治區成立後的「自治區民」定義與其權利義務規定，同樣出現若干疑義。例如《原住民族自治法》草案第20條規定，「原住民設籍在自治區域內者，為自治區民」，然而，設籍於鄒族自治區內但不被認為鄒族成員的魯凱族人，與設籍於鄒族自治區內且不被認為鄒族成員的非原住民，有何不同？

倘依同法草案第21條第1項，自治區民有接受民族教育之權，則該魯凱族人有接受「何種」民族教育之權？另外，若鄒族自治政府制定自治法規，僅允許鄒族成員經由特定訓練過程與期間，於符合特定要求與負擔相當責任下，得進入其部落所屬獵場範圍狩獵，則此自治法規，對於未設籍的鄒族成員能否適用、對於前開設籍的「自治區民」魯凱族人是否適用而受限、對於前開設籍的非自治區民/非原住民是否適用而受限？由於民族自治乃對於「內政、當地事務」的自治(《聯合國原住民族權利宣言》第4條)，因此《原住民族自治法》草案中民族自治政府的管理對象，至少應從身分與區域分別進行界定，亦即可能包括「民族成員」與自治行政區域內所有居民。

3.《原住民族自治法》草案第3條第1款，將自治區定義為，「政府為辦理原住民族地區內之原住民族自治事項，所設置具公法人地位之民族自治團體」，草案第11條第3項，則規定由「主管機關」擬定自治區實施進程計畫。此類條款有違背《憲法》與《基本法》民族自治精神的疑義。民族自治、自治區是各該民族自我決定的結果，不是國家任務或

由國家設置，更不適合由國家設定進程。即使民族同意「國內自治」模式，由國家承認並支持民族自治的推動，草案的定義方式仍有主客易位問題，對目前各民族無法有效參與決策的情況並無助益。

再者，自治區管轄的土地範圍或行政區域即為「原住民族自治區域」（《原住民族自治法》草案第3條第2款），而自治區域的決定，自應由各民族以自決原則並「參酌區域、歷史、文化、民族關係及地理鄰接等因素」擬訂（草案第12條第4項）。但草案第3條第1款、第9條、第13條等卻預設地將自治區設立、自治區域勘定限定於現有55個原住民族鄉鎮範圍內。

在行政院尚未依《基本法》第2條第3款要求，將「原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色」的區域核定為「各原住民族地區」時（阿美族地區、達悟族地區、太魯閣族地區），直接以現有55個原住民族鄉鎮及其內部行政區劃限制各民族自治區、自治區域範圍，即有違《憲法》、《基本法》的民族自治精神。

4. 《基本法》在第4條名詞定義上界定的「部落」，係指原住民於原住民族地區一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團體，經中央原住民族主管機關核定者。按此定義，各民族內符合「一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團體」者，可能包括目前族人所認知的部落、家族、氏族、世系群、群、大社、小社或其他。《基本法》本條的定義，較可能是為了界定各原住民族內部具有自主性的次級區域或身分單位，而不是將這些次級單位框限在目前通稱的「部落」中。

如果《原住民族自治法》草案選擇以「部落」為各民族次級區域單位的統一名稱，則各民族應保有其「部落」組織、權限、任務的差異可能性，因為各民族自治區內次級區域單位的地位，也屬於重要的民族自治事項。換言之，《原住民族自治法》草案第6條規定由主管機關訂定部落組織、職權、任務，並不恰當。而草案第7條所指「自治區政府委託部落」的事項，依各民族傳統習慣規範與自治條例，很可能分別屬於部落自治事項、自治區政府委辦事項或者自治區政府委任事項，草案條文只需概括規定得委辦或委任即可（「委託」一詞乃用於無隸屬關係的機關間，於此不適當）。

另須注意的是，中央原住民族主管機關於核定「部落」時，應尊重民族的傳統習慣規範，而不得單純以國家行政齊一化傾向（例如人口數、土地面積）為考慮。例如達悟族自治政府之下，就可能有遷移歷史、神話傳說、文化、領域範圍皆相對自主的椰油、漁人、野銀、紅頭、東清、朗島6個部落（自治重建順序上當然也可能倒過來，先部落後民族），而非4個村。

5. 《原住民族自治法》草案第3條第3款將民族自治事項定義為，「自治區依本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由自治區辦理之事務...」，為求精確，可修正為「自治區依憲法增修條文第10條第12項前段、原住民族基本法及本法規定...或其他法律規定應由自治區辦理之事務...」。《基本法》第5條第2項已明文自治權限準用《地方制度法》關於縣市之規定，且整部《基本法》皆涉及民族自治或決策參與事項，並要求國家法律依此進行修正。

對照之下，《原住民族自治法》草案第23條所條列民族自治事項，其涵蓋顯然過窄，連一般縣市擁有之自治事項 - 如整體計畫與營建、建築住宅管理、經濟服務、水利事項、衛生環保、交通觀光、公共安全等，皆被排除在民族自治事項之外。

而於民族自治權限至為關鍵的土地與資源權利，草案不僅未依《基本法》精神確立各民族決定其發展利用的積極權利，反而倒退為要求各民族與成員必須依循野生動物保育法、森林法、礦業法、土石採取法、水利法、溫泉法、文化資產保存法、國家公園法等內容（《原住民族自治法》草案第21條第2項、第23條立法說明），此已直接抵觸《基本法》第34條要求國家修正現有法令的規定。

甚至《基本法》對國家於原住民族土地與資源之開發利用、生態保育、學術研究、法令限制、資源治理、存放有害物質等行為，規定須有該原住民族同意方得為之，而《原住民族自治法》草案卻棄守防線，另設「國家重要利益」排除原住民族同意權（草案第24條第3項）。草案這類內容有必要進行大幅修正，避免以自治為名，將《憲法》、《基本法》強調的民族自治權限再次讓渡。

（下周續，爭取真實自治聯盟）